

**ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
КОМПЛЕКСНОЙ РЕАБИЛИТАЦИИ, РАННЕЙ ПОМОЩИ И
СОПРОВОЖДЕНИЯ ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ НА СОВРЕМЕННОМ
ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА**

Уфимцева Н. Ф.,

*доцент, канд. пед. наук, доцент
кафедры социологии и социальной
работы ФГАОУ ВО «Российский
государственный профессионально-
педагогический университет»
г. Екатеринбург, Россия
ufimzewa02@yandex.ru*

**PROBLEMS OF NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF
INTEGRATED REHABILITATION, EARLY ASSISTANCE AND
SUPPORT OF CHILDREN WITH DISABILITIES AT THE PRESENT
STAGE OF DEVELOPMENT OF THE COMPANY**

Ufimtseva N

*Associate Professor, Cand. ped. in Economics, Associate Professor of the
Department of Sociology and Social Work of the Federal State Educational
Establishment of the Russian Federation
"Russian State Vocational Pedagogical University"
Yekaterinburg, Russia
ufimzewa02@yandex.ru*

Аннотация

В статье обозначены тенденции правовой регламентации в области реабилитации детей-инвалидов, даны предложения по совершенствованию действующего законодательства. Сформулированы факторы и проблемы, препятствующие формированию системы комплексной реабилитации и абилитации детей-инвалидов, а также пути решения.

Annotation

In article tendencies of a legal regulation in the field of rehabilitation of disabled children are designated, suggestions for improvement of the current

legislation are given. Factors and problems interfering formation of system of comprehensive rehabilitation and habilitation of disabled children, and solutions are formulated.

Ключевые слова: ребенок-инвалид, комплексная реабилитация, абилитация, ранняя помощь, сопровождение, национальное законодательство.

Keywords: disabled child, comprehensive rehabilitation, habilitation, early help, maintenance, national legislation.

В современных условиях государственная политика в отношении детей-инвалидов регламентирована международным и российским законодательством. Так, «Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов» (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20.12.1993) определяют, что следует организовать подготовку работников местных общин для участия в такой деятельности, как раннее обнаружение дефектов, оказание первой помощи и направление в соответствующие учреждения сферы социального обслуживания [6].

С учетом требований Конвенции о правах инвалидов, а также положений Международной классификации функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья решение вопросов формирования доступной среды и системы комплексной реабилитации и абилитации детей-инвалидов определяется как приоритетное направление государственной политики [4].

Еще одним важнейшим направлением Конвенции является достижение максимальной независимости инвалидов посредством укрепления и расширения комплексных реабилитационных и абилитационных услуг. Комплексная реабилитация и абилитация инвалидов, в том числе детей-инвалидов, должны охватывать медицинский, социальный аспект и вопросы

образования и трудоустройства и учитывать, что инвалиды представляют собой неоднородную группу лиц и потребности их различны [3].

Возможность получения социальных услуг в сфере социального обслуживания детьми и семьями, имеющими детей, регламентирована статьей 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», устанавливающей обстоятельства в соответствии с которыми, гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании. Одним из таких оснований является наличие в семье ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе. Однако в данном Федеральном законе дети-инвалиды не рассматриваются в качестве особой категории, в видах социальных услуг не указываются услуги по социальной реабилитации инвалидов, а также не определены услуги ранней помощи [8].

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 01.12.2015 N 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 – 2020» реабилитация и абилитация должны начинаться как можно раньше и основываться на многопрофильной оценке нужд и сильных сторон ребенка-инвалида, способствовать вовлечению его в местное сообщество и быть доступными для инвалидов как можно ближе к местам их непосредственного проживания [1].

Приказ Минтруда РФ от 18 августа 2016 г. (с изменениями на 25 августа 2017 года) № 436н «Об утверждении технического задания пилотного проекта по отработке подходов к формированию системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов» определил понятие системы комплексной реабилитации и абилитации детей-инвалидов под которой понимается создание и функционирование системы организаций, обеспечивающих реабилитационный и абилитационный процессы, оказание ранней помощи и сопровождение детей-инвалидов, на основе эффективного межведомственного взаимодействия при обеспечении социальной защиты

детей-инвалидов, с учетом особенностей нарушения их здоровья, а также сопровождения детей-инвалидов, и (или) их семей [5].

Основополагающим документом, определяющим политику Российской Федерации в сфере реабилитации инвалидов, является Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», ст. 1 которого определяет, что в зависимости от степени расстройства функций организма лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности, а лицам в возрасте до 18 лет устанавливается категория «ребенок-инвалид»[7].

Ст. 9 указанного Федерального закона определяет реабилитацию инвалидов как систему и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной и профессиональной деятельности. Адаптация инвалидов определяется как система и процесс формирования отсутствовавших у инвалидов способностей к бытовой, общественной, профессиональной и иной деятельности. Реабилитация и адаптация инвалидов направлены на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности инвалидов в целях их социальной адаптации, включая достижение ими материальной независимости и интеграцию в общество. Иной подход, расширяющий границы содержания понятия «реабилитация инвалидов» содержится в международных нормативных актах. Так, в Конвенции о правах инвалидов в качестве цели реабилитации инвалидов определено достижение и сохранение максимальной независимости, полных физических, умственных, социальных и профессиональных способностей и полного включения, и вовлечения во все аспекты жизни. В «Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов» говорится о необходимости достижения и поддержания оптимального уровня самостоятельности и жизнедеятельности инвалидов в результате предоставления инвалидам услуг по реабилитации. В связи с указанными различиями необходимо уточнение определения термина

«реабилитация инвалидов», приведения его в соответствие с нормами международного права.

Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ определены основные направления реабилитации инвалидов. Однако в рассматриваемом Законе не содержится информации о социальном обслуживании инвалидов, не раскрывается содержание конкретных направлений реабилитации. В законодательных актах Российской Федерации раскрываются лишь понятия «медицинская реабилитация», «физическая реабилитация» и «санаторно-курортное лечение» [7].

Конкретизация содержания основных направлений и видов реабилитационных услуг содержится в национальных стандартах Российской Федерации. Однако наблюдается несоответствие направлений реабилитации, указанных в Законе содержанию и наименованию видов реабилитационных услуг инвалидов, содержащихся в национальных стандартах, тем более что применение стандартов не всегда используется в силу добровольного характера их применения. Имеются также расхождения стандарта по видам социальных услуг со стандартами по видам реабилитационных услуг и услуг по социальной реабилитации. Указанные расхождения актуализируют необходимость устранения имеющихся различий в терминологии, используемой в законах и в национальных стандартах, а также существующих различий в видах реабилитационных и социальных услуг, определенных национальными стандартами.

Перечень социальных услуг, содержащийся в ст. 20 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» не включает в себя услуги по социальной реабилитации инвалидов, а также социально-экономические услуги, содержащиеся в Национальном стандарте РФ. «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг». В свою очередь, в ГОСТ Р 57760-2017 «Социальное обслуживание. Коммуникативные реабилитационные услуги гражданам с ограничениями

жизнедеятельности» определяются коммуникативные реабилитационные услуги. ГОСТ Р 57759-2017 «Социальное обслуживание населения. Абилиитационные услуги детям с ограничениями жизнедеятельности» вводит абилиитационные услуги детям с детским церебральным параличом, абилиитационные услуги слепым и слабовидящим детям, абилиитационные услуги глухим и слабослышащим детям.

Государственные стандарты также по-разному трактуют виды услуг по социальной реабилитации, стандарт по видам социальных услуг имеет расхождение со стандартами по видам реабилитационных услуг и услуг по социальной реабилитации.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ семьям и детям, при необходимости оказывается содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальное сопровождение), которое осуществляется путем привлечения организаций, предоставляющих такую помощь, на основе межведомственного взаимодействия [8].

Социальное сопровождение осуществляется путем привлечения организаций, предоставляющих такую помощь, на основе межведомственного взаимодействия в соответствии со статьей 28 данного Федерального закона.

Утверждение порядка межведомственного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации при предоставлении социальных услуг и социального сопровождения относится к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом также установлено обязательное для исполнения всеми субъектами Российской Федерации условие бесплатного предоставления социального обслуживания для всех несовершеннолетних детей во всех формах социального обслуживания.

При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать своими нормативными правовыми актами иные категории граждан, которым социальные услуги предоставляются бесплатно [8].

Вместе с тем федеральные органы исполнительной власти не наделены полномочиями по определению порядка предоставления социальных услуг, а также определения перечня мероприятий, оказываемых при содействии в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящихся к социальным услугам.

Учитывая положения ст. 22 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ о межведомственном взаимодействии решение отдельных вопросов социального сопровождения регламентируется отраслевыми нормативными правовыми актами.

Введение принципиально новых федеральных схем реализации индивидуальных программ реабилитации или абилитации ребенка-инвалида требует от органов власти субъекта Российской Федерации создания организационно-правового механизма межведомственного взаимодействия многопрофильных организаций-исполнителей. При этом следует учитывать особенности реабилитационной инфраструктуры региона, организации регионального учета и мониторинга в сфере реабилитации инвалидов.

В настоящее время в свердловской области в соответствии с государственной программой российской федерации «доступная среда» на 2011 – 2020 годы формируется региональная система комплексной реабилитации и абилитации детей-инвалидов. в рамках «концепции развития ранней помощи в российской федерации» реализуется комплекс мероприятий, направленных на формирование и реализацию программ ранней помощи.

В соответствии с Законом Свердловской области от 03.12.2014 N 108-ОЗ (ред. от 25.09.2017) «О социальном обслуживании граждан в Свердловской области» межведомственное взаимодействие при организации

социального обслуживания в Свердловской области и социального сопровождения в соответствии с федеральным законом осуществляется на основе регламента межведомственного взаимодействия, определяющего содержание и порядок действий органов государственной власти Свердловской области в связи с реализацией полномочий Свердловской области в сфере социального обслуживания [2].

В ст. 16. указанного Закона Свердловской области определены виды социальных услуг, однако их перечень не содержит услуг ранней помощи. В Законе также не определено понятия социального сопровождения.

Анализ нормативно-правовых документов позволил выделить факторы, препятствующие формированию региональной системы комплексной реабилитации, ранней помощи и сопровождения детей-инвалидов:

1. Нормативно-правовые:

- отсутствие стандартов оказания услуг в сфере ранней помощи и сопровождения;
- отсутствие в действующей нормативно-правовой базе типовых положений о службах ранней помощи;
- противоречивость стандартов услуг в сфере комплексной реабилитации, абилитации и сопровождения;
- отсутствие преемственности содержания нормативно-правовых актов разной ведомственной принадлежности в области комплексной реабилитации, абилитации и сопровождения.

2. Информационно-технические:

- отсутствие в учреждениях различной ведомственной принадлежности специалистов по социальному сопровождению;
- отсутствие единой системы выявления и межведомственного обмена данными о потребностях инвалидов в реабилитационных мероприятиях;

- недостаточный уровень информационной открытости организаций, осуществляющих реабилитационные мероприятия;

- отсутствие единой справочно-информационной системы для формирования реабилитационного маршрута.

3. Кадровые:

- несформированность профессиональных компетенций у специалистов для осуществления межведомственного взаимодействия в системе ранней помощи и сопровождения;

- отсутствие комплексного подхода к осуществлению профессиональной подготовки и повышению квалификации специалистов разных ведомств, участвующих в предоставлении услуг ранней помощи и сопровождении;

- отсутствие единых подходов к организации аттестации специалистов, оказывающих услуги по ранней помощи и сопровождению.

- отсутствие законодательно определенных требований к содержанию образовательных программ профессиональной подготовки и повышения квалификации специалистов, оказывающих реабилитационные услуги и сопровождение в сфере образования, здравоохранения, культуры, спорта, труда и социальной защиты населения;

4. Научно-методические:

- отсутствие достаточной проработки понятийно-категориального аппарата концепции организации ранней помощи и сопровождения;

- отсутствие единых подходов, норм и стандартов организации предоставления услуг ранней помощи и координации деятельности различных ведомств при ее организации;

- недостаточное использование зарубежного и отечественного опыта организации социального сопровождения и предоставления услуг ранней помощи;

- несформированность комплексного и системного подхода при реализации индивидуальных программ реабилитации или абилитации ребенка-инвалида;

- отсутствие интеграционного компонента при организации межведомственного взаимодействия;

- отсутствие единой системы оценки результативности и эффективности реабилитационных мероприятий;

5. Прочие:

- проблема трудоустройства родителей детей-инвалидов.
- дефицит учреждений для детей раннего возраста с особыми образовательными потребностями.

- низкая мотивация и ответственность семей детей-инвалидов к исполнению рекомендаций индивидуальных программ реабилитации или абилитации ребенка-инвалида и вовлечению в реабилитационный процесс.

- неопределенность критериев оценки результативности деятельности специалистов, объема выполняемой работы при сопровождении детей-инвалидов в зависимости от возраста, заболевания, нарушенных функций организма и ограничений жизнедеятельности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время отсутствуют единые подходы, нормы и стандарты организации предоставления услуг ранней помощи и межведомственного взаимодействия учреждений сферы образования, здравоохранения и социальной защиты населения. Необходимыми условиями достижения цели и задач комплексной реабилитации, абилитации и сопровождения детей-инвалидов является наличие комплексности и непрерывности реабилитационных мероприятий, последовательности и преемственности в проведении комплексной реабилитации и абилитации детей-инвалидов, наличие системного подхода и возможность использования современных реабилитационных технологий, а также эффективное межведомственное взаимодействие органов

государственной власти, организаций на региональном и муниципальном уровне.

Список литературы

1. Государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2020 годы (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2015 № 1297(с изменениями на 25 мая 2016 года).
2. Закон Свердловской области от 03.12.2014 N 108-ОЗ (ред. от 25.09.2017) «О социальном обслуживании граждан в Свердловской области».
3. Конвенция о правах инвалидов (принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г., подписана от имени Российской Федерации 24 сентября 2008 г., ратифицирована Федеральным законом №46-ФЗ от 03.05.2012).
4. Международная классификация функционирования, ограничений жизнедеятельности и здоровья (МКФ), утверждена 22 мая 2001 г. 54-й сессией ассамблеи ВОЗ (резолюция WHA54.21)
5. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 августа 2016 г. (с изменениями на 25 августа 2017 года) № 436н «Об утверждении технического задания пилотного проекта по отработке подходов к формированию системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов».
6. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов, приняты Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций на ее сорок восьмой сессии 20 декабря 1993 года (резолюция 48/96).
7. Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»